

planificación política y sociología

- JUSTINO M. O'FARRELL y ANTONIO DONINI
Trabajo leído en el VII Congreso Latinoamericano de Sociología.

EN este trabajo pretendemos mostrar a la sociología no tanto en relación directa con la planificación, cuanto con los problemas manifiestos y latentes, anteriores y posteriores a la institucionalización de la planificación y, sobre todo, con los pertinentes al orden político.

Si bien ya no se discute ni acerca de la posibilidad, ni de la oportunidad, sino de la forma de planificar mejor, sin embargo, queda aún por resolver una cuestión más global, a saber: cómo institucionalizar la planificación en una sociedad que la rechaza o que no está convenientemente estructurada para asimilarla.

Además, la planificación significa un método innovador. Convendrá, por lo mismo, tener en cuenta cómo se adopta esta innovación y calcular las diversas consecuencias de la planificación en los diversos casos a los que se la aplica.

Por otra parte, y contra quienes esperan un código para un mundo feliz científicamente planeado, es necesario aclarar que la planificación no es sino uno de los elementos que sólo en combinación con otros aumenta las probabilidades de in-

ducir una organización social funcional y autodinámica.

Refiriéndonos en especial a los países en desarrollo es necesario, además, destacar que se presenta la alternativa de planificar los sectores parciales y regionales de diferentes ámbitos de la sociedad, o de dar la pauta para coordinar y sincronizar la planificación dentro del fenómeno global de la transición. La capacidad de creación y absorción es lo que se denomina modernización. Y la planificación, según esto, es uno de los instrumentos para que los países en desarrollo logren el tipo de ajuste institucional modernizante.

FIN DE ESTE TRABAJO

Tratamos de responder a la problemática de la planificación y de su relación con el sistema de poder y de la estructura social, mediante la elaboración de tipologías políticas. Con este instrumento será más fácil inferir los profesos decisivos que permiten predecir diferentes alternativas de orientación y desenlace y ubicar los modelos más coherentes de programación.

Tanto en los países desarrollados como

subdesarrollados la planificación es necesaria pero en los primeros ésta es normalmente aceptada por la generalidad de los miembros de la sociedad; por el contrario, en las sociedades subdesarrolladas la planificación no suele contar con tal aceptación, y por otra parte, las mismas estructuras no están diferenciadas como para actuarla.

Por esto es necesario relacionar la estructura social de nuestros países latinoamericanos con los diversos tipos de sistemas políticos imperantes, ya que éstos son divisivos, por la función de poder que de hecho ejercen, para la adopción o el rechazo de una planificación racional.

Caracteres distintivos de una política racional-dinámica

Los mecanismos de orden político están destinados a ejercer la función de sancionar formalmente las normas, de detectar y coordinar los objetivos comunes y, finalmente, de planificar y orientar la acción de la colectividad.

Antes de presentar las categorías que nos permitirán describir los procesos políticos, nos detendremos a discutir los siguientes elementos estructurales del ordenamiento político, señalados por Kingsley Davis, a saber:

a) Base valorativa que legitima la política racional y dinámica.

Consiste, como señala Max Weber, en la convicción de la "legalidad" de las normas (1); y la base valorativa de la legitimación racional y dinámica, agrega la institucionalización del ajuste continuo que

Harold J. Laski concretiza en la frase: "la razón sugiere... una política de reforma continua". (2).

Consideramos que la convicción en la legalidad de las normas y la institucionalización del ajuste se refieren por una parte al carácter de "universalidad" y de rendimiento-logro (performance) que un sistema legal exige; y por otra, se fundamenta en la adopción real— y no puramente ficticia o exclusiva para ciertos grupos— del recurso a datos éticos, científicos o tecnológicos que el propio medio y otros sistemas sociales ofrecen y en una movilización de las motivaciones. De este modo, mientras los caracteres de universalidad y de rendimiento o logro permiten consolidar los controles con respecto a ciertos procesos políticos básicos (la administración, por ejemplo), el recurso sistemático a elementos éticos, científicos y técnicos permiten combinar el cálculo de los medios y objetivos en términos de un contexto dinámico de cambio.

La función tan importante de la administración depende de pautas reales de "universalidad" y "logro" con respecto al sistema legal; pero en las situaciones de cambio, la administración de los asuntos corrientes no capacita de por sí a una sociedad para salir al encuentro de situa-

(2) JOHN FRIEDMAN, "Introduction", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, vol. XI, N° 3, 1959, UNESCO: *Stude et Pratique de la Planification*, pp. 339 y sgts.

En América Latina no se pueden desconocer los efectos de los choques entre ideologías favorables y contrarias a la planificación, y las numerosas confusiones que sobre este concepto existen. Quienes se oponen a la planificación están sostenidos por partidos políticos y asociaciones relativamente poderosas, mientras por otra parte, en algunos casos, el Estado ha demostrado ser un planificador improvisado y aun ruidoso. Ver D. Cosío Villegas "El desarrollo Económico Programado y la Organización Política", en *Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina*, I, UNESCO, 1962, pp. 273 y sgts.

(1) ALBERT FRANCES, "Algunas Consideraciones sobre áreas Críticas de el Problema de las Prioridades en la Planificación del Desarrollo Socioeconómico", (conferencia dictada en el IV Congreso Internacional de Planificación, nov.-dic., 1962, Santiago de Chile, pp. y sgts.).

ciones imprevistas y para adaptarse internamente mediante la creación de nuevos ajustes estructurales.

La sistematización de los elementos éticos, legales, científicos y tecnológicos y el recurso permanente a quienes suministran esos elementos, se concretan en la elaboración de lo que suele llamarse la "doctrina" que representa una reflexión intermedia entre el campo teórico y la realidad práctica en perpetuo cambio y tiene como función vincular un sistema social con las dimensiones más universales y menos románticas y exclusivas. No se la puede concebir con la rigidez de un sistema normativo o ideológico cerrado y absoluto, ya que estos caracteres frustrarían el propósito de racionalidad en situaciones de cambio rápido (3). De ahí que la doctrina facilite la tendencia al compromiso y a las cesiones mutuas al mismo tiempo que provee de un marco a los elementos de complejidad de los problemas colectivos.

Sus fundamentos consisten en prevenir que un sistema social en situación de cambio rápido cristalice prematuramente debido a una planificación escasamente elástica; y, al mismo tiempo, en proveer estímulos para la exploración permanente de los últimos valores. Y esto no sólo por lo que los valores significan en términos de civilización, sino también para evitar una manipulación de la conducta humana (4).

(3) J. MEDINA ECHAVARRIA, "Un modelo teórico del desarrollo aplicado a América Latina", en *Aspectos Sociales del Desarrollo en América Latina*, ibid., págs. 23 y sgts.

(4) En la reunión de la CEPAL realizada en Mar del Plata en 1963, RAUL SÁEZ miembro de la Comisión Especial de ese organismo manifestó que "el desarrollo será cada vez más difícil si no se planifica". Ver también, J. K. Galbraith, *Economic Development in Perspective*, Cambridge, Harvard Univ. Press, 1962, págs. 1-16.

Juntamente con la contribución universalizante de la doctrina no se puede dejar de lado la función de las "ideologías" que constituyen una de las fuentes de la creatividad de las sociedades que consideran al desarrollo como un valor.

Las sociedades en transición, como los países de América latina, alientan un buen número de ideologías, muchas de ellas opuestas entre sí. Gerschenkron estima que la resolución de los problemas característicos del estado de subdesarrollo demanda una reorientación del dinamismo interno. Pero esto no es posible sin la ayuda de una "verdadera movilización ideológica, indispensable para permitir el advenimiento y el crecimiento de nuevas capacidades, de nuevas maneras de hacer, de vivir, de pensar" (5). Una ideología para el desarrollo y la modernización proveería una de las bases necesarias para la consolidación de un consentimiento colectivo sobreponiéndose a las demandas e intereses implícitos de ideologías menores ya inadaptadas y fragmentadas para el momento histórico de la transición.

b) *Instrumentos para llevar a cabo dicha política.*

Debe tenerse en cuenta lo siguiente: 1º) la relación existente entre el proceso de diferenciación de las funciones de la sociedad y la necesidad de reintegrar y de simplificar esas diferenciaciones. La política además de cuidar la conducción de las obligaciones rutinarias y de sancionar "las reglas del juego" debe controlar la inflación burocrática, el formalismo y el poder de los burócratas y tecnócratas. Debe crear y defender una administración estable.

2º) La política racional y dinámica des-

(5) FERNANDO ZAMORA, *La Planificación Económica en México*, F. C. E., México, 1962 (especialmente en la introducción y en el cap. II).

empeña un trabajo legislativo creador y correctivo, muy intenso y ajeno al antiguo estilo retórico parlamentario. Las leyes y reglamentaciones tienen en cuenta las investigaciones sobre las necesidades y prioridades, y proveen a la coordinación y sincronización de la labor interministerial.

3º) La misma política valora la previsión de las tendencias a corto y largo plazo, trazando los objetivos correspondientes de acuerdo a dichas tendencias. Promueve el consentimiento de los grupos capacitados y de los grupos de intereses a través de un proceso creciente de intercomunicaciones. El logro de este acuerdo simpatético —para usar la terminología de Max Lerner— permitirá salir al encuentro del cambio social con menos costos sociales y económicos y con una mayor y creciente eficacia.

dientes de acuerdo a dichas tendencias. finalmente, a la vez que afirma la pauta de continuidad con respecto a las iniciativas de las administraciones políticas precedentes, desarrolla también el conocimiento y el cálculo de las necesidades, e institucionaliza la relación objetivos-obtención de recursos utilizando procedimientos indirectos (créditos, premios, exención de impuestos, etc.), reservando los coercitivos para los casos de desorganización social y rebelión.

c) *Diferenciación y distribución del poder*

El consentimiento dinámico que une a los ciudadanos hace que éstos:

- intensifiquen el reconocimiento de las jurisdicciones de sus áreas de acción y roles específicos, especialmente entre la administración y la política propiamente dicha, y la búsqueda de fórmulas de conciliación en las nuevas áreas todavía difusas;

- se percaten de los caracteres del proceso de diferenciación y de la oportunidad y modos de lograr nuevas reintegraciones coordinadoras;

- organicen sus esfuerzos de acuerdo a la pauta del logro;

- tiendan a afirmar su poder personal y grupal dentro de un marco general de coordinación y sincronización crecientes, con lo cual se institucionalice la acción orientadora del poder estatal, más bien que la tendencia intervencionista y se consolide la participación del poder de los grupos intermedios.

Categorías de los procesos políticos

Para llegar a clasificar en diversas categorías los procesos políticos, partiendo de los tres elementos señalados por Kingsley Davis, creemos necesario se tengan en cuenta estas cinco actitudes:

- 1) el proceso de elaboración y aplicación de la legitimación;
- 2) la respuesta a la preocupación política central;
- 3) el procedimiento político adoptado, especialmente en lo que se refiere a controles políticos;
- 4) la elaboración de prioridades y organización de recursos, considerando sobre todo la planificación;
- 5) el proceso administrativo.

Estas categorías de procesos brindarán la oportunidad de detectar diferentes combinaciones entre los factores de la organización política y, a su vez, de establecer clasificaciones intermedias entre sistemas estáticos y sistemas que ya han institucionalizado el cambio social.

Trataremos ahora de ubicar la planificación dentro de ambos marcos señalados. El de tipos ideales según Kingsley Davis y el de los procesos señalados más arriba.

La planificación es un proceso dotado de su propia autodinámica y puede llegar a ser uno de los factores indispensables para inducir el cambio social en los países en transición. No es, por lo tanto, el único mecanismo de cambio social, sino uno de los instrumentos que orientarán la transición de un conjunto estático o de un agregado relativamente dinámico pero fragmentado, hacia una sistematización racional. El concepto "racional" puede tornarse crítico si se lo interpreta como "logro de caracteres fijos". Este concepto no cabe dentro de un contexto plástico provisto de numerosos elementos irracionales. Sin embargo, no descartamos la idea de que aún los elementos más generales de un contexto enteramente plástico pueden ser reconocibles y, dentro de un marco adecuado, controlables.

Dentro de un marco general de cambio, la planificación no puede entenderse como un programa de predicciones, sino más bien como un modelo para el ordenamiento de los recursos escasos para la obtención de objetivos, a la manera de programaciones provisionales sujetas al criterio de "prueba y error"; y al mismo tiempo, como símbolo de convocatoria para un encuentro de los grupos fragmentados o ajenos a un esfuerzo conjunto. En etapas sucesivas o en países con una mayor experiencia, la planificación ya en vías de institucionalizarse en diversos niveles de la sociedad y en la actitud generalizada de sus miembros, adquirirá un valor específico derivado de su propia eficacia causativa.

La aplicación a los países latinoamericanos

Cuando un sistema social está condicionado por otros sistemas cuyas influencias crean una situación de cambio, podemos estar ciertos que tarde o temprano dicho sistema social abandonará sus resistencias internas. Pero más importante y significativa es la cuestión del modo y la dirección en que ese sistema ha de evolucionar lo que dependerá finalmente de los tres factores siguientes: la herencia cultural; la estructura de la organización social y la motivación de los miembros de la sociedad según que los prepare o no para reaccionar frente a una serie de situaciones nuevas.

En una coyuntura de cambio social puede imponerse uno de estos cuatro grupos sociales: los que optan por la perpetuación del sistema, rechazando las innovaciones; los que se dejan sorprender y arrastrar por una situación de cambio, sin capacidad para orientarlo o estimularlo; los que aceptan, controlan y canalizan la situación de cambio; los que aceptan el cambio pero no logran controlarlo, ni canalizarlo sino después de mucho tiempo.

Estas reacciones pueden darse a niveles regionales o nacionales.

Ahora bien, considerando la coyuntura de los países latinoamericanos se puede afirmar que se caracterizan por un condicionamiento de fuertes presiones de cambio social, comenzando por los fenómenos internos de crecimiento y distribución de la población. Existen además, presiones externas en el orden económico, político, cultural y aún propagandístico.

Hay en nuestros países una gama relativamente extensa de variaciones y de respuestas más o menos positivas frente a la coyuntura del cambio social; pero el

denominador común institucional de América latina aparece insuficiente para encontrar disponibilidades, fijar objetivos sincronizados y controlar derivaciones imprevistas.

¿Cómo podremos clasificar a los países latinoamericanos restringiéndonos al subsistema político?

Distinguiríamos dos clases:

1) aquellos cuya estructura política se orienta a consolidar una estructura social más bien estática;

2) aquellos que pudieran llamarse "países en transición", y que responde a la incidencia del cambio social que se hace manifiesta en su estructura.

Y esta categoría la dividimos en varios subtipos de acuerdo con los distintos procesos políticos señalados más arriba: legitimación, preocupación política, procedimiento, criterios de prioridades y administración.

1) Hay países

a) cuyos procesos de elaboración y aplicación de la *legitimación* se remiten a los dilemas de la guerra fría y donde las fórmulas derecha-izquierda y el fin justifica los medios desplazan al credo democrático de igualdad y libertad. Se da un retorno al "jerarquismo" y escaso acceso a las instituciones.

b) cuya preocupación política es ideológica aguda y concentrada en torno al objetivo de represión del comunismo.

c) cuyo procedimiento político es el coercitivo; confía en los medios de represión y en el favoritismo a los grupos aliados con el régimen;

d) cuyas prioridades se distribuyen de acuerdo a las circunstancias de la evolución del poder y de sus aliados y de acuerdo al criterio económico impuesto por el grupo dominante, que casi siempre con-

sidera a la planificación como un método socialista. La ayuda exterior ejerce la función de reforzar las posiciones adoptadas y a fortalecer el sector militar;

e) cuya administración es depurada, exigiéndosele que obre de acuerdo a normas formales de estricta supervisión.

En estos regímenes rige el dilema calificativo de "idiotas útiles" versus "intolerantes rabiosos" lo que es un índice de las condiciones de precariedad en que se mueven, es decir, la fuerza. Esto da origen a una secuela de conflictos que rompen el consenso nacional y dejan planteadas cuestiones de orden ideológico que sólo sirven para encubrir animosidades y la insatisfacción de los grupos.

2) Otros países o regímenes:

a) elaboran la *legitimación* también en torno a la doctrina de la guerra fría y de la coexistencia pacífica y en donde se recurre a la doctrina de las democracias populares y de que el fin justifica los medios;

b) cuya preocupación política gira en torno a los problemas internos de la escasez y externos de la agresión;

c) cuyo procedimiento político determinante es el coercitivo o las sanciones positivas de acuerdo a los criterios particulares de lealtad política;

d) cuyas prioridades se distribuyen de acuerdo a los dictámenes de una economía estatista formulada dentro de una planificación total y coercitiva que excluye, en general, al sector privado. La ayuda exterior se orienta principalmente al sector militar y para el sostenimiento de una economía filosoviética;

e) cuya administración desenvuelve su actividad propia y crece muy rápidamente hasta llenar los cuadros de las crecientes

atribuciones y controles que se adjudica todo régimen centralizado.

La permanencia de este régimen puede estar asegurado en cuanto depende de un sistema político exterior y de un juego de política de fuerzas como es la guerra fría. Llega a contar con el apoyo de las masas populares mientras predomine el carismo del nacionalismo y del desafío. Siendo este régimen un producto de una situación de extremo desencuentro social y habiéndose modificado totalmente las estructuras pasará mucho tiempo antes de que pueda prescindir de una ideología proselitista y de las eventuales alianzas y situaciones exteriores que favorecen su situación.

3) *Un tercer grupo de países:*

a) apelan en lo que respecta a la *legitimación* a una concepción difusa de revolución apoyada en la idea nacional y en el valor de su afirmación simbólica frente a otras alternativas locales o extranjeras;

b) la preocupación política dominante deriva de la atención que merecen los problemas de la autonomía nacional y más latentemente, los de la anarquía y precariedad del sistema político;

c) los procedimientos políticos adoptados toleran la coexistencia de grupos antagónicos y muy dispares en medios o en número;

d) la distribución de recursos se orienta a mantener un equilibrio precario de sobrevivencia, lo que revela la incapacidad de una economía de monocultivo y de la acción estatal para capacitar a ese sector para el logro de mejores niveles de vida. La ayuda exterior impide que el estado de cosas caiga en la desintegración definitiva y total;

e) la administración es visiblemente in-

eficaz y sólo formalmente diferenciada, ya que la división de los cuadros burocráticos sirve más bien para brindar posiciones a los correligionarios que para ejercer funciones propiamente administrativas, indispensables para coordinar los esfuerzos que conducen a un crecimiento sostenido.

En este tipo de regímenes, la actitud frente al cambio es enteramente pasiva, a pesar de que frecuentemente se apela al término "revolución" y otros semejantes. La estructura social de ninguna manera posibilita la continuidad y la organización de actividades que harían más viable la planificación.

4) *Hay regímenes de transición:*

a) cuyo proceso de *legitimación* se basan en el signo partidario de turno y en las exigencias pragmáticas de una política electoralista, con escaso énfasis en las bases constitucionales que dan lugar a la continuidad jurídica del sistema social; no llega a encauzar el acceso del pueblo a las posiciones de poder;

b) la preocupación política gira en torno a los temas de problemas heredados y que continúan produciéndose a raíz de no encararlos coordinada y globalmente. Estos problemas son de carácter económico, social o político; así, el estancamiento económico, los amagos de poder de las fuerzas armadas, preocupaciones de autarquía nacional, intervencionismos, etc;

c) los procedimientos son del tipo intervencionista fragmentado y desorganizado. No se practica la coerción o el control directo, pero sí un control difuso y negativo, tendiente a impedir que se propaguen noticias adversas al régimen. Los grupos opositores al régimen, pueden en general operar abiertamente, pero siendo las diferencias de carácter ideológico y ra-

dical existen pocas probabilidades de crear un consentimiento básico capaz de combinar los esfuerzos en pos de un objetivo común;

d) la creación y distribución de recursos no logra los niveles requeridos por el autodesarrollo. Existe un déficit crónico del presupuesto debido a la pesada carga de una burocracia incontrolada y a los proyectos fragmentados. No existen cuadros capaces de reorganizarse en términos de proyectos de planificación. La ayuda exterior se subordina a las competencias derivadas de las luchas de prestigio partidario;

e) la administración está librada a su propia pasividad y a su preocupación por morigerar los síntomas más bien que por conocer las causas y programar planes a largo plazo. Por otra parte, la administración carece de continuidad; cada nuevo gobierno renueva la mayoría de sus integrantes.

Las organizaciones políticas que caben dentro de este tipo de proceso están expuestas a los amagos de las interferencias frecuentes de las fuerzas armadas, y a las presiones de las masas cuyas necesidades se ven insatisfechas.

5) *Un quinto y último tipo de procesos se refiere a los caracteres de aquellos países cuyo desenvolvimiento muestra señales de continuidad hacia una dinámica social:*

a) en la fundamentación de la legitimación prevalece el criterio de la estabilidad institucional y política para poder proveer de soluciones continuadas y a largo plazo el problema de la consolidación de una isonomía nacional de la colectividad y para permitir el acceso de las masas a las instituciones;

b) la preocupación política central se

orienta a los problemas de coordinación y sincronización de las actividades y organismos y a los problemas de nivel de vida y del crecimiento autosostenido.

c) el procedimiento político se apoya más en la confianza de los controles indirectos, en la colaboración y en la orientación suministrada por las programaciones;

d) la producción y asignación de recursos se desarrolla en términos de programaciones económicas, privadas y públicas, regionales y nacionales, relativamente coordinadas;

e) en cuanto a la administración, a pesar de que existe continuidad, no deja de crecer desmesuradamente, y ejerce la función de colocar a los favorecidos del partido gobernante.

Los países que caben dentro de este tipo de procesos tienen un desenvolvimiento que, por fundarse en ciertas bases comunes de consentimiento nacional y de continuidad coordinada a largo plazo, prometen —a pesar de su grado de relativo atraso— desembocar en el crecimiento autosostenido.

Los cinco tipos de procesos que acabamos de exponer señalan, en el conjunto latinoamericano una variación de extremos polares, entre ordenamientos políticos de extrema derecha a extrema izquierda; lo cual es un indicador de pronunciada inestabilidad. Se observa por otra parte, una mayor disposición a ser arrastrados por el cambio social presionado desde afuera que una capacidad por controlar las variaciones del cambio en favor de una dinámica interna. Parece que la disposición a la elaboración de programas y planificaciones es una actitud política relativamente ajena a la orientación de

los grupos dirigentes, y excesivamente compleja dada la rigidez y escasa funcionalidad de la estructura social. A pesar de que los bajos niveles de vida y la necesidad del desarrollo son problemas reales, no se llegan a concretizar soluciones racionales, coordinadas y a largo plazo, sino arreglos parciales y provisorios. Estos caracteres muestran una carencia de concreción y consolidación manifiesta de dos requisitos indispensables para la orientación del cambio social: un consentimiento básico y dinámico y un establecer condiciones sociales que posibiliten una continuidad de esfuerzos coordinados y sincronizados.

Mucho se ha escrito sobre la situación transicional de los países de América latina. Para obviar el peligro de los enfoques demasiado generales fundados en categorías aplicables a todos los países indistintamente, o por el contrario el peligro de los enfoques demasiado particulares que dificultan la variación comparable de los datos, pensamos que la doble clasificación entre caracteres comunes a todos los países de América latina y la categorización de procesos políticos aplicables a grupos de países que poseen características claves similares, da pie para considerar las dificultades o posibilidades de cada país para orientarse hacia el cambio social. Dentro de este marco, podrán adoptar la planificación como instrumento político para lograr la creación de recursos y la coordinación y sincronización de los esfuerzos. Nuestra clasificación, así lo creemos, deja entrever la posibilidad de que el poder político comience a obrar como variable independiente para modificar la organización social, a través de la planificación y de otras medidas racionales.

La planificación y la Sociología

Ya definimos a la planificación como un proceso programado de simplificación de esfuerzos y de racionalización de recursos y capacidades para el logro de los objetivos que significarán el crecimiento autosostenido del sistema social.

El presupuesto de la planificación consiste en el criterio de optimización en relación a los estados futuros de la sociedad, a través de la obtención de resultados máximos con el mínimo de pérdidas de recursos y de capacidades. Esto significa que la planificación no puede ser adoptada como un instrumento que desconozca otras implicaciones fundamentales que son las que precisamente se tornan críticas y complejas en un tipo de organización social y política como el de los países latinoamericanos.

Estas implicaciones exigen, en primer lugar, que gradualmente crezca la capacidad de formular objetivos funcionales en todos los niveles de la sociedad, desde el privado y microsocioal hasta el público en general; y desde la adopción de técnicas hasta la reformulación de valores; en segundo lugar, que gradualmente crezca la capacidad de implementar esos objetivos de modo coordinado y sincronizado; y en tercer lugar, que los individuos y grupos sustituyan la predisposición fragmentaria por actitudes que inviten a la programación y colaboración de sus actividades instrumentales.

En cuanto a la formulación de objetivos, deberán surgir grupos que se avoquen a solucionar el problema de la incompatibilidad de los valores, en especial de los que respetan al futuro y al cambio social, en orden disponer a los miembros de la sociedad a encontrar una base mí-

nima de consentimiento que haga viable la formulación y el logro de objetivos eslabonados y dirigidos hacia un futuro a largo plazo. El proceso de elaboración de la orientación valorativa exige un reconocimiento de este fenómeno que, por otra parte, debe ser explorado empíricamente.

En cuanto a la capacidad de implementar esos objetivos de modo coordinado y sincronizado, la sociedad deberá por una parte crear recursos humanos y de capital coherentes con aquellas líneas de su propia diferenciación organizativa, y por otra, institucionalizar la formación de órganos de enlace. Es decir, deberá asimilarlos y reintegrarlos dentro de una estructura más amplia y flexible, evitando al mismo tiempo los "retrasos culturales" en otros sectores de la organización social.

Finalmente, en cuanto a la substitución de actitudes, los resultados de la planificación se maximizan si la sociedad socializa a sus miembros en términos de marcos de interpretación que los induzcan a calcular las consecuencias de sus propios objetivos y a movilizar los recursos necesarios para lograr aquellos objetivos que constituyen a la dinámica general del sistema. En los países en transición esta exigencia se torna difícil, no sólo por la resistencia de los grupos ya estructurados en torno a intereses establecidos, sino también por la dificultad de descubrir orientaciones autóctonas que ayuden a recombinar los valores básicos y a prescindir de fórmulas copiadas.

La respuesta a estas exigencias no debe ser necesariamente previa, sino que puede realizarse "sobre la marcha". Es posible, por lo tanto, que la manera más adecuada de responder a estas exigencias de racionalización, sea, por una parte, a tra-

vés de fórmulas de planificación inducida que dejen amplio margen a los métodos de "prueba y error" (6) y por otra parte a través de un trabajo muy intenso de investigación especializada e interdisciplinaria, que complete cada vez más válidamente las diversas áreas y problemas sociales.

Esto nos obliga a señalar los elementos que intervienen directamente la planificación:

- 1º) el relevamiento de las necesidades;
- 2º) el cálculo de recursos en función de los objetivos específicos;
- 3º) la formulación de los objetivos específicos de cada sector;
- 4º) los procesos de decisión, y las consecuencias posibles;
- 5º) los organismos especializados de la planificación.

El cálculo de recursos y los procesos de decisión dan lugar a la racionalización. Las operaciones de coordinación y de sincronización producen la simplificación de intervenciones, regulaciones y controles.

Pero por otra parte, la planificación supone ciertos elementos previos:

- 1º) la institucionalización de la reformulación de los valores de la sociedad;
- 2º) los objetivos generales establecidos por la política nacional;
- 3º) la existencia de políticas relativamente planificables, y
- 4º) el establecimiento de los criterios

(6) J. TINBERGEN, "La Planificación de la Politique Économique", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*; *ibid.*, pág. 369.

de prioridad derivados de los objetivos generales.

Estos elementos exigen la puesta en marcha de una organización social que, diferenciando sus cuadros, los reintegra en un conjunto cada vez más coordinado y sincronizado. De este modo es posible que se vuelva a replantear el problema del círculo vicioso, ya que al mismo tiempo que la sociedad necesita de la planificación, carece de las condiciones mínimas para su implantación. Esto resulta evidente en algunas sociedades escasamente diferenciadas de América latina, o por el contrario, en sociedades de extrema variación y plasticidad, con la consecuencia de tener que depender casi enteramente de la influencia de poderes externos.

En estos casos, como ya lo indicamos anteriormente, habrá que esperar que los organismos más avanzados —como son las universidades, los centros de investigación, y otros grupos especializados— sepan:

1. — Ejercer presión sobre la opinión pública y el gobierno para que se adopten programas de cambio inducido, entre los que cabe la planificación; y

2. — Preparar los cuadros de planificadores y los relevamientos correspondientes (7).

Será necesario, pues, comenzar por ensayos parciales de programación; ocasionalmente se pasará luego a las planificaciones regionales, procediendo gradualmente en la aplicación de la coerción indirecta y flexible, en términos de una organización administrativamente descentralizada. Este procedimiento parece el más adecuado en aquellas sociedades de carác-

ter pluralista, las que no dejan de tener problemas de dispersión centrífuga como lo señala R. Dahl.

La introducción en una sociedad del cultivo de las ciencias de la conducta humana y de las ciencias económicas, establece la creación de una alternativa favorable al posible desensolvimiento desde dentro de la sociedad misma, de aquellos elementos compatibles con la racionalización de la organización social, y consiguientemente de la planificación y proceso del cambio social. Así mismo no carece de validez la hipótesis de que "*aquellos organismos sociales y políticos que en los países de América latina se han mostrado indiferentes a la adopción de esos criterios científicos, son proporcionalmente reacios a la institucionalización del cambio social.*"

Por eso creemos que todo planteo de planificación en América Latina debe correlacionarse con las capacidades creadas por el cultivo de las ciencias y por el tipo de orientación de sus centros de investigación.

En este trabajo, nos limitamos al análisis de la relación entre la sociología y la planificación. En esta relación consideramos, con Medina Echavarría, que la sociología no debe asumir una postura crítica, ni una significación operativa, sino manteniendo su neutralidad científica, debe comprender y analizar la estructura y las tendencias dinámicas de la situación social. La sociología, pues, diagnóstica, dejando a las responsabilidades la acción y al influjo de otros puntos de vista la elección entre las alternativas posibles y su ejecución (8).

(7) De esta manera procedió la Dirección Impositiva Argentina desde la iniciación en el año 1932 de una institución tan difícil de introducir como es "el impuesto a los réditos".

(8) JOSE MEDINA ECHAVARRIA, "Un modelo de Desarrollo aplicado a América Latina", en *Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina*, 1, UNESCO, 1962, págs. 24.

La relación entre la sociología y la planificación, según esto puede reducirse a las siguientes funciones:

1. — Hay una larga tarea previa de aceptación de la investigación sociológica, la que en sus comienzos suscita resistencias, sin embargo la planificación debe partir de un conocimiento de las necesidades y de los recursos existentes, en los varios sectores de la sociedad. A los centros de estudio e investigación sociológica compete la tarea de realizar los relevamientos de las condiciones y necesidades, de modo que los datos del tipo censal sean utilizados, pero superando los objetivos del censo mismo (9). Conviene advertir sin embargo, que no conviene gastar recursos de investigación y planificación en organizaciones que recurren a este instrumento para consolidar su inmovilidad social.

2. — A la sociología le compete el descubrir las áreas problemáticas de la organización social y de su funcionamiento y de formular el contenido y significado de los problemas que más directamente afectan el desenvolvimiento de los procesos sociales. En las sociedades en que el desarrollo económico y la modernización de las instituciones no han sido procesos connaturales a la sociedad, la capacidad de la formulación a varios niveles con respecto al carácter problemático de la vida y organización parece ser un requisito para disminuir la influencia de los grupos inclinados a adoptar conductas irracionales y políticas improvisadas. La planificación en América Latina exige

orientaciones específicas, o sea, la formulación de objetivos de corto y largo alcance; todo lo cual se obtiene a través de una fuerte "influencia de compensación" por parte de economistas, sociólogos, psicólogos, etc., en relación con los impulsos e improvisaciones de grupos políticos e ideológicos que obran de acuerdo a categorías anacrónicas o anecdóticas o a estados emocionales. Una sociología que se mantuviera al nivel puramente descriptivo omitiría el cálculo de las consecuencias que se derivan de estos aspectos de la organización social.

3. — El hecho de que exista una relación entre caracteres de la estructura social y organización política, en ciertos casos puede condicionar la prolongación de una circularidad causal negativa, a expensas de aquel sector de la sociedad que está institucionalmente llamado a controlar dicha causalidad. La prolongación de situaciones de precariedad ha dependido, en la mayoría de los países de América Latina, de la alta de peso que la opinión pública ha otorgado a ese aspecto de la relación entre la estructura y la política, lo que está a la vez de su problemática de retraso.

Por otra parte, la adopción de nuevas pautas sociales y políticas no ha sido percibida dentro de un marco completo de los costos y consecuencias del goce de los beneficios del desarrollo sin abandonar las pautas dominantes del particularismo, del favoritismo, de la afectividad, de la difusión de los roles, etc. A raíz de lo cual crecen las demandas de igualdad y de justicia distributiva, aun con detrimento de las alternativas de incrementar la productividad.

Los sociólogos de América Latina se encuentran en los comienzos de este pro-

(9) UNESCO, *Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina*, I, 1962, frecuentemente, pero ver principalmente el Apéndice, págs. 423 y sgts. Ver también, GINO GERMANI, *La Sociología Científica: Apuntes para su fundamentación*, México, Univ. Nacional Autónoma de México, 1963, págs. 136-150.

ceso de análisis, que por otro lado, parece formar parte de un posible proceso mayor de creación de capacidades cognitivas. Estas capacidades son indispensables para el desarrollo, sobre todo cuando este fenómeno no es connatural a la herencia cultural y a la organización social, como en el caso latinoamericano. En efecto, debido a que entre nosotros el desarrollo económico y social no ha crecido espontáneamente como fruto de la herencia cultural o de la organización social existente, la mayor fuerza desencadenante parece ser la difusión suficiente y constante de perspectivas nacidas del análisis científico. "Subrayo la necesidad —afirma Myrdal a este respecto— de que el plan se base en estudios cuidadosos, porque de hecho, es indispensable analizar algunas de las relaciones funcionales menos accesibles del sistema social; es decir, los coeficientes de causación circular existentes entre todos los factores de ese sistema". (10).

4. — Los procesos de cambio social son generalmente iniciados y orientados en sus comienzos por una "coalición modernizante" o élite innovadora. Su poder de orientación aumenta cuando posee marcos de referencia apropiados para analizar la situación y detectar los círculos viciosos que caracterizan a las sociedades en transición (11). Por otra parte, cae bajo la responsabilidad de la perspectiva que ofrecen, el tomar en cuenta las consecuencias inesperadas e imprevistas que las diferentes alternativas de acción pueden desencadenar en un contexto concreto.

[10] G. MYRDAL, *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, págs. 100-101.

[11] E. E. HAGEN, *On the Theory of Social Change*, Homewood, Dorsey Press, 1962, págs. 237 y sgts.

El planificador no puede dejar de ser sensible a todos los aspectos que constituyen el contexto en que debe operar, a pesar de que el poder de control de un plan en una situación cambiante, es sobre todo en sus comienzos relativamente reducido.

La tarea de investigación creciente e interdisciplinaria, en una sociedad en transición constituye un sector institucional indispensable para inducir una autodinámica propia tanto a las coaliciones modernizantes activas como a los planificadores. Este sector de actividades de investigación institucionalizada ofrece fundamentos más seguros y racionales para la acción, con lo cual se evitará el que se creen justificadamente antecedentes de planes fracasados.

Como escribe Myrdal en su obra ya citada, "... es necesario subrayar también que un plan nacional es una estrategia de acción. De ello resulta que un gobierno que haya contraído el compromiso de promover el desarrollo económico, no puede esperar a formarse un conocimiento acerca de estas cuestiones, todo lo completo y seguro que fuera de desear... No obstante, aun desde este punto de vista práctico, es de suma importancia que el gobierno tenga una idea clara de las repercusiones lógicas del plan de los hechos y de las relaciones funcionales que son pertinentes para la ejecución del mismo". (12)

5. — Al sociólogo además le corresponde investigar cuáles son y cómo trabajan los llamados requisitos del desarrollo, concebidos por el momento como hipotéticos.

[12] G. MYRDAL, obra citada, págs. 101 y sgts. E. E. HAGEN, obra citada, págs. 12 y sgts.

Porque en realidad reina relativa incertidumbre sobre cuáles son esos requisitos y cómo deben ordenarse de acuerdo a prioridades: y mayor es la duda todavía, acerca de los requisitos más adecuados para cada etapa. Sin embargo, en términos muy generales, podemos decir que en las primeras etapas prevalecen los factores motores —como la institucionalización de la innovación, la acción electiva, etc., y que en las etapas posteriores, predominan los factores de coordinación y de sincronización, y en general, el factor “educación” e “institucionalización de la ciencia y de la investigación” aun en aquellos sectores más reacios.

6. — Corresponde señalar que a los sociólogos le compete desempeñar la función de concienciación o de percatamiento para adecuar el sistema de interpretación vigente a la realidad. Dado que la planificación no opera dentro de marcos de interpretación arbitrarios o utópicos, también de este modo indirecto la sociología contribuye a que las premisas de la planificación sean más reales.

7. — Por último, la exploración investigativa de los sociólogos ejerce una función muy peculiar y aglutinante en un medio cultural y social adverso a la modernización no sólo por su fragmentación sino por sus contenidos como sucede en América Latina.

Nos referimos a la función de “percatamiento” o “concienciación” que consiste en “ganar conciencia” acerca de la naturaleza y consecuencias de nuevas combinaciones de los elementos que configuran la situación.

Karl Mannheim llama la atención sobre esta función de vastos efectos culturales y organizativos:

“Por “percatamiento” no entiendo sólo la mera acumulación de conocimientos

racionales. “Percatamiento” implica tanto en la vida del individuo como de la comunidad, la disposición rápida para ver el contexto entero en que no actúa, y no sólo para orientar la acción de uno con respecto a tareas y propósitos inmediatos sino para basarlos en una visión más comprehensiva... En condiciones en que prevalecen la seguridad y un desarrollo gradual, no hay necesidad de un excesivo grado de percatamiento. Si ocurren cambios repentinos, es posible encontrar la recta orientación para la acción sin referencia al significado del cambio... La sociología, en términos de una exploración entera, de una exploración de los hechos, será sin embargo necesaria en una situación de cambio; pero la clave de su contribución consistirá en la búsqueda de la nueva dirección de los eventos y de nuevos requerimientos” (13).

Sin duda, en nuestros países la introducción de la sociología constituye una innovación aunque por un lado los responsables de ciertas instituciones todavía desconfían grandemente de ella, mientras otros la consideran demasiado desencarnada y orientada a fenómenos de muy largo plazo. Algunos centros de enseñanza de la sociología, por otra parte, no ofrecen suficientes, que representen una contribución a la transformación cultural y social en marcha, y a la elaboración de instrumentos tales como la planificación.

Estos hechos y aspectos de nuestro desenvolvimiento merecen un análisis particular y una disposición al reconocimiento del significado real de la contribución de los sociólogos para la planificación. ♦

[13] KARL MANNHEIM, *Diagnosis of Our Time*, London Paul, 1943, págs. 61-64.